Deutscher Bundestag
9. Wahlperiode

Drucksache 9/2110

19. 11. 82

Sachgebiet 603

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Siebenten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (7. FAG-ÄndG)

A. Zielsetzung

Die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe (früher „Förderzinsen") sind in den letzten Jahren stark angestiegen und haben sich regional unterschiedlich entwickelt. Sie können bei der Beurteilung der Finanzkraft der einzelnen Länder (Artikel 107 Abs. 2 GG) nicht länger außer Ansatz bleiben. Es ist daher notwendig, sie in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen. Außerdem ist der übermäßigen Belastung des Saarlandes verstärkt Rechnung zu tragen.

B. Lösung

Die Einnahmen aus der Förderabgabe werden als Bestandteil der Finanzkraft der Länder in den Jahren 1983 bis 1985 zu $33^1/_3$ v. H. und vom Jahre 1986 an zu 50 v. H. in den Länderfinanzausgleich einbezogen. Die übermäßige Belastung des Saarlandes wird durch eine Erhöhung des Absetzungsbetrages von derzeit 55 Mio. DM auf 65 Mio. DM vom Ausleichsjahr 1984 an berücksichtigt.

C. Alternativen

Andere Gestaltung der Stufenlösung für die Einbeziehung der bergrechtlichen Förderabgabe.

D. Kosten

Es entstehen keine Kosten; es verändern sich jedoch die Beiträge und Zuweisungen im Länderfinanzausgleich.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (441) — 526 11 — Fi 42/82

Bonn, den 19. November 1982

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den Entwurf eines Siebenten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (7. FAG-ÄndG) mit Begründung, den der Bundesrat in seiner 516. Sitzung am 29. Oktober 1982 beim Deutschen Bundestag einzubringen beschlossen hat.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates ist in der beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Die vom Bundesrat zu dem Gesetzentwurf angenommene Entschließung ist beigefügt.

Federführend ist der Bundesminister der Finanzen.

Kohl

Entwurf eines Siebenten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (7. FAG-ÄndG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28. August 1969 (BGBl. I S. 1432), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Mai 1980 (BGBl. I S. 560), wird wie folgt geändert:

1. In § 2 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 werden jeweils nach den Worten „§ 7 Abs. 1" die Worte „und 2" gestrichen.

2. § 7 wird wie folgt geändert:

   a) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

   „(2) Den Steuereinnahmen der Länder gemäß Absatz 1 werden hinzugesetzt

   ab Ausgleichsjahr 1983 33 1/3 vom Hundert,
   ab Ausgleichsjahr 1986 50 vom Hundert

   des Aufkommens aus der Förderabgabe nach § 31 des Bundesberggesetzes."

   b) Absatz 4 erhält folgende Fassung:

   „(4) Zur Abgeltung übermäßiger Belastungen werden von den Steuereinnahmen

des Saarlandes	55 000 000 DM
und des Landes Schleswig-Holstein	30 000 000 DM

   abgesetzt. Der für das Saarland vorgesehene Betrag erhöht sich vom Ausgleichsjahr 1984 an auf 65 000 000 DM."

3. In § 10 werden

   a) in Absatz 3 jeweils hinter dem Wort „Steuereinnahmen" die Worte „und Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe",

   b) in Absatz 4 Satz 2 hinter dem Wort „Landessteuereinnahmen" die Worte „und die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe" und

   c) in den Absätzen 5 und 6 jeweils hinter dem Wort „Steuereinnahmen" die Worte „sowie die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe"

   eingefügt.

4. In § 13 Nr. 1 werden hinter dem Wort „Steuereinnahmen" die Worte „und die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe" eingefügt.

Artikel 2

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 und des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 1983 in Kraft.

Begründung

I. Allgemeine Begründung

1. Der Finanzausgleich unter den Ländern nach geltendem Recht berücksichtigt nur die Steuereinnahmen der Länder aus den bedeutendsten Steuerarten. Bei dieser Konzeption des Finanzausgleichs als Steuerkraftausgleich war die Überlegung maßgebend, daß sich die Entwicklung der nichtsteuerlichen Einnahmen von Land zu Land insgesamt nicht wesentlich unterscheidet.

   Im Vergleich zu den sonstigen nichtsteuerlichen Einnahmen ist bei den Einnahmen aus der Förderabgabe („Förderzinsen") seit der Ölkrise im Jahre 1973 eine Sonderentwicklung festzustellen. Durch die stark gestiegenen Preise für Öl- und Gasimporte sowie durch eine mehrfache Anhebung des Abgabesatzes haben sich die Einnahmen aus der Förderabgabe von 45 Mio. DM im Jahr 1970 auf über 1 Mrd. DM im Jahr 1980 erhöht. Sie werden 1982 voraussichtlich auf über 1,6 Mrd. DM ansteigen. Durch diese Sonderentwicklung ist die Finanzkraft der einzelnen Länder in stark unterschiedlicher Weise beeinflußt worden.

   Zur Erzielung eines „angemessenen" Ausgleichs im Sinne des Artikels 107 Abs. 2 GG darf deshalb die Förderabgabe bei der Ermittlung der Finanzkraft der einzelnen Länder nicht außer Ansatz bleiben.

   Die vorgesehene Stufenregelung hält die finanziellen Belastungen, die sich durch die Einbeziehung der Einnahmen aus der Förderabgabe für das Land Niedersachsen ergeben, in einem vertretbaren Rahmen.

2. Auf der Grundlage der im Juni 1982 vorausgeschätzten Steuereinnahmen ergeben sich durch die im Gesetzentwurf vorgesehene Einbeziehung der Einnahmen aus der Förderabgabe folgende Veränderungen der Ausleichsbeträge und Ausgleichszuweisungen der Länder in den Jahren 1983 bis 1986:

	Verbesserungen (+) / Verschlechterungen (−) in den Ausgleichsjahren			
	1983	1984	1985	1986
	— in Mio. DM —			
Nordrhein-Westfalen	—	—	—	—
Bayern	+ 38	+ 43	+ 44	+ 65
Baden-Württemberg	+270	+276	+278	+315
Niedersachsen	−512	−536	−541	−659
Hessen	+ 62	+ 65	+ 67	+ 85
Rheinland-Pfalz	+ 35	+ 40	+ 41	+ 61
Schleswig-Holstein	+ 7	+ 8	+ 8	+ 13
Saarland	+ 12	+ 13	+ 13	+ 19
Hamburg	+ 78	+ 79	+ 78	+ 84
Bremen	+ 10	+ 12	+ 12	+ 17

3. Die übermäßige Belastung des Saarlandes wird durch eine Erhöhung des Absetzungsbetrags von derzeit 55 Mio. DM auf 65 Mio. DM vom Ausgleichsjahr 1984 an berücksichtigt.

II. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern)

Zu Nummer 1 (§ 2 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1)

Die Einnahmen aus der Förderabgabe werden nicht in den Umsatzsteuerausgleich einbezogen.

Zu Nummer 2 (§ 7)

Zu Buchstabe a (§ 7 Abs. 2)

Aufgrund der Neufassung von Absatz 2 werden die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe in den Länderfinanzausgleich einbezogen, und zwar in Form einer Stufenregelung. Die bisherige Regelung des Absatzes 2 ist mit Ablauf des Jahres 1979 gegenstandslos geworden. Sie kann daher entfallen.

Bei der bergrechtlichen Förderabgabe handelt es sich nicht um Steuern nach der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 AO; sie kann damit auch nicht als „Steuer" i. S. der Artikel 105 ff. GG angesehen werden.

Bei der Berücksichtigung der Einnahmen aus der Förderabgabe als Ausgleichselement im Finanzausgleich unter den Ländern ist deshalb die Förderabgabe nicht zusammen mit den Steuereinnahmen der Länder in § 7 Abs. 1 aufzulisten, sondern getrennt davon in einem besonderen Absatz 2 aufzuführen.

Eine Trennung von den Steuern ist auch systematisch geboten, weil im Länderfinanzausgleich Ländersteuern grundsätzlich immer voll, die Einnahmen aus der Förderabgabe aber stufenweise und dann auch nur zu bestimmten Anteilen berücksichtigt werden sollen.

Zu Buchstabe b (§ 7 Abs. 4)

Die Neufassung von Absatz 4 bezweckt zugunsten des Saarlandes eine Erhöhung des Absetzungsbetrages zur Abgeltung übermäßiger Belastungen um 10 000 000 DM. Diese Regelung soll von 1984 an gelten. Im übrigen wird die Vorschrift redaktionell angepaßt (der Absetzungsbetrag zugunsten des Landes Rheinland-Pfalz ist ausgelaufen).

Zu Nummer 3 (§ 10 Abs. 3 bis 6)

Die Ergänzungen sind sachlich notwendig, um den Sinngehalt der Garantieklauseln zu gewährleisten.

Zur Feststellung der Mindestgarantie gemäß § 10 Abs. 3 FAG ist zu prüfen, ob nach Finanzausgleich die ausgleichsberechtigten Länder wenigstens 95 v. H. der Ländersteuerkraft erreicht haben, bzw. ob die ausgleichspflichtigen Länder nach ihrer Beitragsleistung nicht unter den Länderdurchschnitt abgesunken sind. Bei dieser Kontrollrechnung müssen zu den Steuereinnahmen konsequenterweise auch die Einnahmen aus der Förderabgabe hinzugezählt werden, nachdem sie als Ausgleichselement in § 7 Abs. 2 berücksichtigt sind.

Dementsprechend sind die Garantieklauseln für die Hansestädte in den Absätzen 4, 5 und 6 ebenfalls zu ergänzen.

Zu Nummer 4 (§ 13 Nr. 1)

Folge der Neufassung von § 7 Abs. 2.

Zu Artikel 2 (Berlin-Klausel)

Artikel 2 enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Entschließung des Bundesrates

1. Der Gesetzentwurf regelt vorab lediglich, wie und in welchem Ausmaß das Aufkommen aus Förderabgaben im horizontalen Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen ist. Zur Neuregelung steht jedoch der Gesamtkomplex des bundesstaatlichen Finanzausgleichs an.

2. Im Hinblick auf die noch laufenden Verhandlungen der Ministerpräsidenten über die Umsatzsteuerverteilung sieht der Bundesrat davon ab, schon jetzt den Gesetzentwurf um folgende Punkte zu ergänzen, die jedoch Voraussetzung für seine endgültige Verabschiedung sind:

   a) Die Ausgleichszahlung der Länder an den Bund (Kindergeld-Milliarde) in Höhe von 1 Mrd. DM entfällt voll.

   b) Der Umsatzsteueranteil der Länder von derzeit 32,5 v. H. wird erhöht.

   c) Die Bundesergänzungszuweisungen an finanzschwache Länder in Höhe von 1,5 v. H. des Umsatzsteueraufkommens bleiben jedenfalls unverändert.

Stellungnahme der Bundesregierung

1. Die Bundesregierung begrüßt es, daß der Bundesrat mit seinem Gesetzentwurf einen Vorschlag zur Neuregelung des Länderfinanzausgleichs unterbreitet, mit dem die Förderzinseinnahmen der Länder in die Bemessungsgrundlagen des horizontalen Länderfinanzausgleichs schrittweise einbezogen werden sollen. Sie teilt die in der Entschließung des Bundesrates zum Ausdruck gebrachte Auffassung, daß der Gesamtkomplex des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zur Neuregelung ansteht, daß also die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs noch durch Regelungen zum Beteiligungsverhältnis von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer und der Bundesergänzungszuweisungen zu ergänzen ist. Die Bundesregierung und die Koalitionsfraktionen haben hierzu im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 1983 Gesetzesvorschläge eingebracht, die dem Deutschen Bundestag zur Beratung vorliegen. Wegen des Sachzusammenhangs bittet die Bundesregierung, in diese Beratungen die Behandlung des vorliegenden Gesetzentwurfs des Bundesrates einzubeziehen, damit die zusammengehörenden Einzelkomponenten des Finanzausgleichs insgesamt neu geregelt werden können.

2. Die Bundesregierung hat sich auch im Rahmen der Bund-Länder-Verhandlungen über die Umsatzsteuerneuverteilung für Änderungen beim Finanzausgleich vor allem im Hinblick auf die bisherige Nichtberücksichtigung der Förderzinseinnahmen verschiedener Länder ausgesprochen.

   Der in Artikel 107 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes vorgesehene Finanzkraftausgleich unter den Ländern ist auch nach der Finanzreform von 1969 in dem die Verfassung ausführenden Finanzausgleichsgesetz im wesentlichen als Steuerkraftausgleich ausgestaltet worden, weil damit eine klare und praktikable Bemessungsgrundlage geschaffen war und andere laufende Ländereinnahmen mit erheblichem finanziellen Gewicht nicht vorhanden waren. Insbesondere spielten damals die Einnahmen aus der Förderabgabe auf inländische Erdöl- und Erdgasgewinnung (1970 rd. 45 Mio. DM) keine Rolle, so daß sie im Länderfinanzausgleich unberücksichtigt bleiben konnten.

   Die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe sind zwischenzeitlich unter regional ganz unterschiedlicher Entwicklung so stark angestiegen, daß sie bei der Beurteilung der Finanzkraft der einzelnen Länder nicht länger außer Ansatz bleiben können. Der Länderfinanzausgleich kann nach Auffassung der Bundesregierung also nicht weiterhin nur als Steuerkraftausgleich bestehen bleiben.

3. Die nach dem Gesetzentwurf des Bundesrates vorgesehene Einbeziehung der Förderzinseinnahmen in den Länderfinanzausgleich zu 33 1/3 v. H. in den Jahren 1983 bis 1985 und zu 50 v. H. vom Jahre 1986 an gibt inhaltlich eine Einigung unter der Ländermehrheit für den mittelfristigen Zeitraum wieder. Zur Wertung dieses Kompromisses ist darauf hinzuweisen, daß bei Teilberücksichtigung des Förderzinses entsprechend der Stufenfolge des Gesetzentwurfs mit steigender Tendenz zwischen 500 bis 650 Mio. DM jährlich (derzeitige Schätzung) im Länderfinanzausgleich umgeschichtet werden, zu Lasten vor allem Niedersachsens und zugunsten anderer Länder.

   Im Hinblick auf die finanzwirtschaftlichen Belange der betroffenen Förderländer erscheint es der Bundesregierung vertretbar, eine solche Neubasierung des Finanzlausgleichs in Stufen zu vollziehen, damit Raum gegeben ist für eine Umstellung der Finanzwirtschaften auf diese neuen Bedingungen. Deshalb trägt sie gegenüber der mit dem Gesetzentwurf für die nächsten Jahre vorgeschlagenen nur teilweisen Berücksichtigung der Förderzinseinnahmen keine Bedenken.

4. Der Gesetzentwurf sieht außerdem vor, den dem Saarland im Länderfinanzausgleich eingeräumten Absetzungsbetrag zur Abgeltung übermäßiger Belastungen ab 1984 um 10 Mio. DM zu erhöhen. Der geltende Länderfinanzausgleich ist zwar im wesentlichen auf einen angemessenen Finanzkraftausgleich unter den Ländern ausgerichtet, doch werden auch in beschränktem Maße bestimmte Sonderbelastungen bzw. übermäßige Belastungen einzelner Länder pauschal berücksichtigt. Die Bundesregierung hält es für sachgerecht, daß von dieser Möglichkeit zugunsten des Saarlandes stärker Gebrauch gemacht wird, da auf diese Weise gezielt durch die Ländergemeinschaft geholfen wird.

5. Hinsichtlich der Formulierung des Gesetzentwurfs des Bundesrates schlägt die Bundesregierung vor, zur Klarstellung in Artikel 1 Nr. 3 den Buchstaben c wie folgt zu fassen:

   ‚c) in Absatz 5 hinter dem Wort „Steuereinnahmen" und in Absatz 6 hinter den Worten „verminderten Steuereinnahmen" jeweils die Worte „sowie die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe".'

Begründung

Die Einfügung „sowie die Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe" betrifft in § 10 Abs. 6 des Finanzausgleichsgesetzes nur die Steuereinnahmen der Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen und nicht die dort auch angeführten Steuereinnahmen der Städte Stuttgart und Köln.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333